

顾客导向型政府对中国的启迪

The Revelation of Customer-oriented Government to China

文: 王雁红 WANG YANHONG (厦门大学政治学与行政学系)
詹国彬 ZHAN GUOBIN (厦门大学政治学与行政学系)

从1970年代末开始,西方国家政府面临着严重的税收削减危机,而现实的政治状况决定了不能因此而减少政府实际为公众提供的服务。进入80年代初以来,英国、加拿大、新西兰、澳大利亚和美国等国的政府相继推行了政府改革,企图改变传统的政府管理模式。各国政府改革的共同趋势都是引用工商管理的方法和技术,例如,全面质量管理、绩效管理、战略管理和顾客至上等。其中,顾客至上管理思想的引入导致了政府管理模式的根本变革,使得政府管理模式从生产者导向转向顾客导向。

新公共管理视野 下顾客导向型政府

自1980年代初期以来,就出现了对政府规模、政府范围,特别是官僚制的猛烈地抨击。这些抨击所产生的明显结果就是削减政府和改变政府管理方式的改革。然而,政府规模不断膨胀的现实表明,压缩政府规模的措施难以卓见成效;政府不得不求助于改变其管理方式的做法。自工业时代一直到20世纪中期,西方国家一直处在以大规模生产、劳动分工为主要特征的生产者导向型社会中。1960年代以来,随着产品的充足供应,顾客需求的个性化和信息的迅速发展,顾客的选择机会和选择权力大大加强,生产者导向型社会逐渐向顾客导向型社会转变。这种转变不仅体现在企业的经营活动中,而且也日渐为政府所模仿。与企业一样,随着社会环境的迅速变化和公众需求的多样化、个性化,政府迫切需要摆脱以高高在上的官僚机构自居,只管生产而不顾公众需求的政府形象,树立起“为顾客服务、对顾客负责”的新的顾客导向型政府的形象。1990年代,英国首先发起“公民宪章”运动,要求政府机构对顾客进行调查,并从是否让那些顾客满意的方面来测量工作绩效。继英国的“公民宪章”运动之后,美国、加拿大、法国、比利时和意

大利等国也开始纷纷仿效。

“顾客至上”管理思想并不是绝对地以顾客为上,企业组织中的“顾客至上”是在获得利润的基础上,公共组织中的“顾客至上”是在保证集体机会均等和公共利益的基础上。可以说,“顾客至上”管理思想的引入,引起了公共组织行为模式的根本改变。在传统的管理模式,政府领导者是实现责任机制的仅有渠道,公共组织缺乏对顾客的反应。而顾客服务的政府理念要求公共组织必须对顾客需求作出反应,公共组织不仅要循着命令链对其行为绩效负责,也要对顾客负责。政府和公民的角色因此而发生了改变,政府不再是凌驾于社会之上的封闭的官僚机构,而是以顾客为导向,积极回应顾客需求的政府。公民除了被管制者的角色外,还是政府生产的产品、服务的消费者。政府与公民之间的关系在一定意义上是生产者与消费者的关系,这种关系能够促使政府同企业一样,以顾客需求为导向,生产顾客所期望的产品、服务,不断改进工作效率和服务质量。总而言之,顾客导向型政府的实质就是回应顾客需求,为顾客服务,对顾客负责。它的基本内容是:

一、顾客的选择权

民主的核心是选择,选择本身就是一种实现自主性的过程。在市场经济中,消费者被奉为上帝的关键就在于通过商品选择所确立的消费者主权。公众是公共服务的消费者,是政府机构的顾客,他们能通过对服务方式和内容的选择来影响政府机构的行为。在公共领域里,要确立公众的顾客选择权,就必须让顾客拥有选择的机会。例如,自20世纪80年代以来,西方国家的政府民营化改革的基本措施就是在政府服务中引入竞争机制,设立多个服务提供者。另外,要保证顾客的选择权落到实处,而不流于形式,就必须使顾客选择对政府机构行为具有影响力。例如,西方政府机构在推行绩

效管理时,将顾客满意度作为衡量工作绩效的重要指标,以此来迫使公共组织关注顾客需求。

二、顾客的知情权

顾客有权了解关于所消费的公共物品的真实的信息,政府作为公共物品的提供者,有义务向顾客提供优质的信息服务,使顾客了解有关的公共服务运作状况、服务成本、服务状况及管理机构的信息。可以说,公开、透明的政府是保证顾客知情权的基础,因为政府或者是公共物品的提供者,或者是服务提供者的管理者,它拥有关于公共物品的大量信息。政府要保持公开、透明,除了及时公布政策、法律、规章外,还必须公布政府机构的服务内容、服务方式和工作绩效等信息,保证顾客明明白白地作出选择。目前西方国家政府普遍将垃圾收集、污水处理等公共服务外包给私人组织或非赢利组织,政府只负责监管。为保证顾客理性地选择服务提供者,政府还应该考虑建立专门的顾客信息系统,为顾客提供关于每个服务提供者的质量、成本的信息。

三、政府的快速回应性

随着全球化、信息化和公众需求的多样化,传统的官僚制由于行动迟缓、程序烦琐,根本无法对公众需求作出快速的回应。要提高政府的回应性,就要在政府和顾客之间建立直接的联系。政府应该建立顾客意见反馈机制,使政府能及时了解公众的需求和对公共物品的满意度,例如,市长热线电话、市长信箱、政府网站和市长专门接访群众制度等。在了解公众意见的基础上,政府机构的组织结构、工作程序等设置还应该充分考虑回应顾客需求。例如,在传统的等级制的官僚组织结构的基础上建立自由型组织,包括矩阵组织、虚拟组织和工作小组等,使公共组织在不打乱日常工作的基础上集中组织资源,快速地对公众需求作出回应;在设置工作程序时,除了考虑政府的工

□ 顾客导向型政府的实质就是回应顾客需求，为顾客服务，对顾客负责。

□ 公共组织中的“顾客至上”是在保证集体机会均等和公共利益的基础上的管理思想。

□ 要培养“为顾客服务、对顾客负责”的政府文化，就必须打破传统的“升官发财”、“官本位”的官僚政治文化。

作内容、工作方式和权力范围等因素外，还要慎重考虑公众的便利和公众参与。

四、“为顾客服务、对顾客负责”的政府文化

在顾客导向型政府中，政府不再是凌驾于社会之上的统治者或管制者，他只是面对市场和顾客的服务者。“为顾客服务，对顾客负责”意味着政府不仅要为顾客进行调查，了解顾客所需要的产品的类型、数量和质量，而且还要利用顾客申诉机制、顾客赔偿机制等服务行为的后果承担责任。建立“为顾客服务，对顾客负责”的政府文化，既是精神上的文化渗透的过程，也是建立政府服务机制的过程。政府领导者除了加强思想教育外，更应该注重在实际的工作中自觉地贯彻这些原则。

国外建立顾客导向型政府的举措

在公共管理运动中，西方国家政府为适应社会环境的迅速变化和公众需求的多样化，以及重新获得公众的信任与支持，它们在提高工作效率的基础上，引用企业的“顾客至上”观点，提出了“顾客服务”原则。在英国，梅杰首相在90年代发起了“公民宪章”运动，在“公民宪章”中明确规定了6项原则，即每个公民有权得到：(1)明确的标准：制定、监督并发布体现用户合理要求的、明确的服务标准，并公布与此对照的实际绩效。(2)信息和透明度：有关公共服务运作状况、服务成本、服务状况及管理机构的信息必须完整、确切，并用简单明了的语言表达出来。(3)选择和协商：公共部门必须在一切可行之处提供选择，并有规范、有组织地与服务使用者进行协商。在对服务标准作最后决策时，要考虑用户对服务的看法及对服务改进的优先选择。(4)礼貌和帮助：公共服务人员必须佩戴印有名字的徽章，为顾客提供礼貌和有帮助的服务。一视同仁地

向所有公民服务，并为其提供便利。(5)补偿机制：如果事情有误，必须做出道歉、完整的解释及迅速有效的救济。建立明确、便捷的尽可能包括独立审查在内的申诉程序。(6)物有所值：在国家能负担的资源限度内，经济、有效地提供公共服务。并依据服务标准，提供服务绩效的独立有效性。

继英国的“公民宪章”之后，美国总统克林顿于1993年9月11日签署行政令，要求所有的行政机构和部门要做到：(1)明确机构正在服务和将要服务的顾客；(2)对顾客进行调查，确定其所需服务的种类和质量，及其对现有服务的满意程度；(3)公布服务标准，并依此测评服务结果；(4)对比最好的企业，确立顾客服务绩效的基线；(5)对一线雇员进行调查，了解与最好企业竞争的障碍及想法；(6)在服务资源与交付手段上，为顾客提供选择；(7)为顾客提供便利的信息、服务和申诉体制；(8)提供顾客申诉的手段。

英国的公民宪章主要是从公民的角度出发，指出公民作为政府服务的顾客，他们有权获得：政府服务信息、顾客服务标准、礼貌和公正的服务态度以及顾客的参与、选择、申诉和获得赔偿的权利；相反，美国的总统行政令主要是从政府机构角度出发，指出要在政府机构中树立顾客导向，政府机构应该主动地做到：界定组织的顾客、调查顾客需求和满意度、确定顾客服务标准和由此测评的工作绩效以及为顾客提供选择和申诉的途径。

尽管两者是从不同的角度出发，论述如何建立顾客导向型政府问题，但两者都涵盖了顾客导向型政府的五个基本内容：竞争性的公共选择机制、顾客服务标准、顾客信息系统、顾客申诉机制和顾客赔偿机制。这些因素，一方面确保顾客拥有选择的机会，明白地作出选择，使选择权落到实处；另一方面，也迫使政府积极、快速地回应顾客的需求，并对自身的

行为承担责任。

顾客导向型政府对我国政府改革的启示

长期以来所推行的以强制性的管理方式，只管生产而不顾公众需求为主要特征的生产者导向型政府管理模式已经不适应市场经济体制发展的需要。政府要获得公众的信任和支持，以维持政府存在的合法性，它就必须是以顾客需求为导向，为顾客服务、对顾客负责。

另外，我国政府机构中普遍存在工作效率低下、官僚主义严重等问题。公众对政府的服务态度、服务质量和工作效率普遍存在不满，“门难进、脸难看、口难开、事难办”现象大量存在。为推进政府改革进程，政府迫切需要摆脱生产者导向型的政府管理模式，确立“为顾客服务，对顾客负责”的管理原则。

一、抛弃传统的官僚政治文化，培养“为顾客服务、对顾客负责”的政府文化

中国传统的官僚政治是一种特权政治，长期的官僚政治给予了做官的人、准备做官的人、乃至退出官场的人，以种种社会经济利益，或种种无明文规定，但却又十分实在的特权。“升官发财”、“官本位”思想影响深远。要培养“为顾客服务、对顾客负责”的政府文化，就必须打破传统的官僚政治文化。对政府工作人员而言，关键的问题就在于政府工作人员的服务意识，即主动、积极地为顾客服务、对顾客负责的意识。要树立政府工作人员的顾客服务意识，就必须做到：

首先，在思想上强化顾客服务意识。政府应该正确定位自己。政府不再是高高在上的统治者或管制者，它只是面向顾客的服务者。为社会、为顾客服务是政府存在、运行和发展的基本宗旨。作为政府领导者应该强化政府工作人员的服务意识，树立起为顾客服务的思想。

其次，在实际行动中贯彻顾客服务思想。

除了在思想上强化顾客服务意识外,还应该将“为顾客服务、对顾客负责”管理思想融入政府机构的服务内容、服务方式和服务运作过程中,使政府工作人员将服务意识转化成行政能力,并不断加深思想认识。一是在服务态度方面,政府工作人员要热情、公平地为每个顾客提供服务或帮助,不能因顾客的个人身份、地位和财产状况等不同而不同。二是在服务方式方面,强调方便公众和公众参与。政府不能为方便管理而强行采用法律手段和行政强制手段,而应该事先征求公众的意见,与公众协商,更多地采用行政合同和行政指导方式。例如,价格听证制度、“政务超市”和“一站式服务”等。

二、引入竞争性的公共选择机制

在公共服务领域,引入竞争性的公共选择机制,能打破政府对公共服务的垄断,有利于提高公共服务质量和效率,实现公共服务的“顾客导向”。

首先,设立多个服务提供者,让顾客拥有选择的机会。一般而言,竞争性的公共选择主要运用于服务职能,它不适用于政策职能,在执行职能方面的作用也非常有限,例如,在执行职能中运用竞争性的公共选择机制可能导致执行组织为吸引更多的顾客而违背执行标准。在服务领域,多个提供者比一个提供者更有效。服务提供者之间的竞争会促使服务提供者积极回应顾客需要,提高服务质量和工作效率。目前我国已经逐渐在道路桥梁建设、污水处理和垃圾收集等基础设施领域引入私人资本,形成了公—私竞争的局面。例如,环境保护不再由政府一手包办,一些地方的民间资本开始介入环保设施的建设、运营。北京桑德环保产业集团斥资建设并运营北京市肖家河和通州区两座污水处理厂。

其次,确保顾客选择的影响力。在公共部门中,大多数组织是垄断性的,它们是用官僚

制度进行控制的巨型体系的一部分。要使顾客选择对公共组织行为产生真正的影响力,就必须将顾客选择与组织绩效、组织资源相挂钩。通常将顾客满意度与组织绩效相挂钩的做法是,将顾客满意度作为衡量工作绩效的重要指标,以此迫使公共组织回应顾客需求。将顾客选择与组织资源相挂钩的做法是,通过向顾客发放代金券、凭单等方式分配资源给顾客,让顾客掌握资源。

三、建立顾客信息系统

顾客只有在获取关于不同服务提供者的质量和成本等有用的、可靠的、明确的信息基础上,才能做出明智的选择。政府,作为公共服务的提供者或管理者,有义务向公众提供公共服务信息。

首先,建立公开、透明的政府。政府应该通过公开登报、政府网站、政务公开栏和在公共场所公示等方式,及时公布政府制定的政策、规章、规范性文件、政务信息等,使顾客了解整个服务过程。

其次,建立顾客信息系统。政府可以通过建立“电子政府”的做法,来建立顾客信息系统;可以在网上向顾客提供关于服务提供者的服务质量、服务内容、服务成本和工作绩效等信息;同时,政府还可以在网上传提供一些公共服务,包括网上咨询、网上申请申报和网上投诉等。

四、实行社会服务承诺制

从某种意义上来说,政府和公众之间是一种生产者与顾客的关系,政府有义务就公共物品提供的相关事项,向顾客作出承诺。一般而言,社会服务承诺制主要内容有:

一是服务承诺的主体。一般来说,中央政府、地方政府、司法机关、国有事业单位和国有企业除了在履行管制职能外,在履行服务职能、执行职能时,都可以实行社会服务承诺制。

二是界定作为服务对象的顾客,也即“使用你的产品的人们”。对于执行性的公共组织而言,被执行者就是他们的顾客,例如,对于税务局而言,纳税义务人就是他们的顾客。将被执行者看作是顾客,能够促使执行组织改进服务质量和效率;但是执行组织和顾客的利益有时是相冲突的,例如,对警察和监狱长而言,公众的安全就要比罪犯的满意更重要。当执行者与顾客的利益相冲突时,应该优先考虑公共利益、公平和公正,或者从执行组织角度来考虑顾客利益,制定规则,规范顾客的行为。

三是规定服务承诺的主要内容,包括顾客服务标准、顾客质量保证、顾客申诉制度和顾客赔偿制度。顾客服务标准是指公共组织承诺并公布的服务质量标准,例如,顾客排队等待的时间不超过5分钟;十分钟内办理完土地抵押手续。顾客质量保证是指如果顾客在第一次就感到不满意,组织必须承诺重新免费提供服务,通俗地说,即“质量三包”、“如假包换”。顾客申诉制度是指顾客对公共物品不满意,可以向相关组织提出申诉。例如,南京市建立行政效能投诉中心,其主要职能是受理各级行政机关及其工作人员履行职能的质量、效率和工作作风等方面的投诉。顾客赔偿制度是指如果组织不能满足顾客服务标准,必须为顾客提供某种形式的补偿的制度。就我国目前的情况而言,在推行社会服务承诺时,通常只强调顾客服务标准,忽视顾客质量保证、顾客申诉制度和顾客赔偿制度。要有效地推行社会服务承诺制,就必须明确规定四个方面的内容。

责任编辑:陈海松